

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. P. de Krom
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Kenmerk
2012-0000550561

Datum 27 september 2012
Betreft Verkenning verdeelmodel WWB 2014

Geachte heer De Krom,

1.
Inleiding

De Raad heeft kennisgenomen van het rapport Verkenning verdeelmodel WWB 2014 dat in opdracht van uw ministerie door het bureau Berenschot is opgesteld.¹

Doel van het rapport is inzicht te verwerven in de verbetermogelijkheden van het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB en het in kaart brengen van drie à vier kansrijke alternatieve varianten voor het huidige verdeelmodel. In dit rapport worden de criteria geformuleerd voor het verdeelmodel voor inkomensdeel van de bijstand. Dit alles met het doel te komen tot een verbeterde integrale verdeelsystematiek voor bekostiging van inkomensvoorzieningen die kan worden toegepast op de verdeling van 2014 en latere jaren.

Op voorhand wenst de Raad te benadrukken dat hij zeer veel waarde hecht aan de gekozen brede en open opzet. Het is van belang dat het onderzoek zich niet beperkt tot verbetermogelijkheden van het bestaande verdeelmodel maar dat ook andere benaderingen voor de verdeling van de gemeentelijke bijstandslasten in het onderzoek worden betrokken. Met dit advies wil de Raad bijdragen aan een verantwoorde keuze voor het uitwerken van een beperkt aantal alternatieve verdeelmodellen.

1.1 Samenvatting

De gemeenten voeren de bijstand in medebewind uit. De gemeenten ontvangen daartoe een budget van het Rijk via een specifieke uitkering. De bijstandslasten maken een substantieel deel uit van de gemeentelijke begroting. Tekorten komen

¹ Berenschot, Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014, september 2012.

in eerste aanleg voor rekening van de gemeente, overschotten mogen gemeenten vrij besteden. Dit gegeven prikkelt gemeenten tot een uitvoeringsbeleid gericht op het beperken van het beroep op de bijstand door de instroom te beperken, het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik en het bevorderen van de uitstroom naar werk. De verdeling van het beschikbare budget dient gemeenten in staat te stellen de bijstand adequaat uit te voeren.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Probleemstelling

De vraag die voorligt, is in feite tweeledig: welke onderzoeksmethode is het meest geschikt om op objectieve wijze de behoefte aan bijstand op gemeentelijk niveau vast te stellen en op welke wijze kan de verdeling zo worden ingericht dat gemeenten worden gestimuleerd het beroep op de bijstand te beperken zonder dat zij daarbij onevenredige financiële risico's lopen. Het eerste is een methodologisch vraagstuk, de tweede vraag betreft een bestuurlijke afweging. Bij de bestuurlijke afweging zijn twee principes in het geding: maximale prikkelwerking en maximale rechtvaardigheid.

De Raad onderstreept het belang van de prikkelwerking maar waarschuwt voor een eenzijdige benadering. De prikkelwerking gaat in eerste aanleg uit van de budgettering. De prikkelwerking kan zich echter alleen uitstrekken over dat deel van de bijstand dat beïnvloedbaar is door de gemeente. De rechtvaardiging van de prikkel is er in gelegen dat gemeenten die door een effectief beleid er in slagen het beroep op de bijstand te beperken, daar voordeel van ondervinden.

Vangnetten

Geen enkel verdeelmodel is perfect. Het geeft geen pas de financiële risico's van een imperfect verdeelstelsel af te wentelen op de gemeenten. Aangezien gemeenten tekorten uit de algemene middelen moeten bijdragen, is het passend het risico van gemeenten uit te drukken in een percentage van de algemene middelen. Dit weerspiegelt het best de draagkracht van de gemeenten om een tekort op te vangen. Het gaat om een bestuurlijke weging van het aanvaardbare financiële risico, het beperken van het beroep op het vangnet is van ondergeschikt belang.

Het huidige verdeelmodel

De Raad is kritisch over de werking van het huidige verdeelmodel. Slechts een beperkt deel van de gemeenten valt rechtstreeks onder de werking van het objectieve verdeelmodel, het grootste deel van het bijstandsbudget wordt uiteindelijk verdeeld op basis van historische aandelen. Het model is daarbij gebaseerd op de uitgaven, het houdt geen rekening met de verschillen in doelmatigheid bij de uitvoering, de verdeling richt zich op het uitgavniveau van de gemeenten met de zwaarste bijstandslast en de uitvoeringslasten van de ex-post vangnetten is onevenredig hoog. Het verdeelmodel lijkt onvoldoende aan te sluiten op de prestaties van de gemeenten.

De Raad onderschrijft nut en noodzaak van groot onderhoud aan het bestaande verdeelmodel. Met name wijzigingen die kunnen bijdragen aan een betere verklaring van de werking van de regionale arbeidsmarkt op het beroep op de bijstand, acht de Raad van groot belang.

De inhoudelijke verbeteringen van het verdeelmodel dienen er toe bij te dragen dat meer gemeenten rechtstreeks onder de werking van het objectieve verdeelmodel vallen. De Raad adviseert een maatstaf te ontwikkelen die het effect van de regionale arbeidsmarkt op de bijstand beter weergeeft dan de huidige op de COROP-gebieden gebaseerde maatstaf. De regionale arbeidsmarkt zal naar verwachting ook in de alternatieve verdeelmodellen een belangrijke plaats innemen.

Binnen het huidige verdeelmodel ervaren kleinere gemeenten slechts een beperkte prikkel om een actief bijstandsbeleid te voeren. Door het historisch aandeel ondervinden deze gemeenten nu maar relatief kort het voor- dan wel nadeel van hun bijstandsbeleid. De Raad pleit er voor een grotere verdragingsfactor in te bouwen zodat deze gemeenten langer hun relatieve voordeel of nadeel behouden. De Raad geeft in overweging te onderzoeken of het mogelijk is om bij de objectieve verdeling uit te gaan van het samenwerkingsverband dat de WWB uitvoert als verdeelenheid. Zo wordt beter aangesloten bij de onvermijdbare kosten. Ook kunnen zo meer gemeenten onder de werking van het objectieve verdeelmodel worden gebracht.

Binnen de bestaande systematiek acht de Raad het wenselijk de Incidentele en de Meerjarige aanvullende uitkering (IAU en MAU) te integreren tot één regeling. Bij de beoordeling en de toekenning dient het mogelijk te zijn aanvullende kwaliteitseisen te stellen en de meerjarige ontwikkeling te betrekken. Gemeenten moeten immers binnen bepaalde marges in staat worden geacht schommelingen in de bijstandsuitgaven van jaar op jaar zelf te kunnen opvangen.

Alternatieve verdeelsystemen

Bij het beoordelen van de alternatieve verdeelsystemen is het van belang het onderscheid tussen de onderzoeksmethode en de vormgeving van de bekostiging in acht te nemen. Bij de onderzoeksmethode gaat het om de analysetechniek waarmee de factoren die de onvermijdelijke bijstandsuitgaven verklaren worden opgespoord. In de meest zuivere vorm gaat het dan om de multiple regressieanalyse van het huidige verdeelmodel, de multiniveauanalyse en de verschillenanalyse. De Raad spreekt de voorkeur uit voor de multiniveauanalyse. Daarnaast kan ook de verschillenanalyse in de tweede fase worden beproefd.

De Raad acht de multiniveau analyse een waardevolle onderzoeksmethode voor het vaststellen van de benodigde bijstandsbudgetten per gemeente. De methode is

statistisch gezien de meest geavanceerde methode maar de beschikbaarheid van de data kan een belemmering vormen. Ook dient gewaakt te worden voor de complexiteit en daarmee de herkenbaarheid.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Op grond van praktische overwegingen geeft de Raad in overweging als alternatief ook via de verschillenanalyse te betrekken in de tweede fase van het onderzoek. Met een verschillenanalyse kan worden ingezoomd op groepen van gemeenten met een afwijkend uitgavenpatroon zodat een beter zicht wordt gekregen op welke factoren de onvermijdelijke uitgaven voor de bijstand bepalen. Hoewel vanuit puur wetenschappelijk oogpunt de nodige bedenkingen mogelijk zijn heeft het zijn praktische waarde bewezen. Een aandachtspunt is het inzichtelijk maken van de keuzes in het onderzoeksproces. Deze stappen in het onderzoek moeten eenduidig worden verantwoord en toegelicht zodat de analyse voor derden te herhalen en na te rekenen is.

Zowel de multiniveauanalyse als de verschillenanalyse kunnen inzicht verschaffen in hoeverre uitgavenverschillen bij gemeenten voorkomen door een verschil in doelmatigheid van de uitvoering. Dit maakt de resultaten aan het einde van onderzoeksfase vergelijkbaar.

Verdelen op basis van een bonus-malussysteem acht de Raad geen alternatief. De rationale van een objectief verdeelmodel is immers al dat het een bonus oplevert voor gemeenten die een effectief bijstandsbeleid voeren en een malus voor gemeenten die daar niet in slagen.

De kern van het trendmodel is dat bij het zoeken naar objectieve factoren ter verklaring van het benodigde bijstandsbudget wordt uitgegaan van een basisjaar en de verwachte ontwikkeling sindsdien. In plaats van het hele budget objectief te schatten beperkt het zich tot de verwachte mutatie. In feite is de voorspelde ontwikkeling niets anders dan het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitkering conform het objectieve verdeelmodel zoals dat nu al bestaat. Het enige verschil is dat het historisch aandeel (de huidige ex-ante aftopping) vooraf in de verdeling is ingepast. De Raad staat positief tegenover de basisgedachte van het trendmodel. Het vergt in principe echter geen andere onderzoeksmethode. Voor het objectiveren van de ontwikkeling kan gebruik worden gemaakt van een multiniveauanalyse, een verschillenanalyse of een regressieanalyse. De beoogde prikkelwerking is uiteindelijk afhankelijk van het aandeel van de trendontwikkeling in het bijstandsbudget.

Bij de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn gaat het om de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde set objectieve factoren. Door uit te gaan van de meest doelmatige gemeente ontstaat er in feite een dubbel verdeelprobleem. Het verdeelmodel zal de meest doelmatige gemeente niet exact kunnen benaderen. Doordat alle gemeenten een budget krijgen op basis van de

meest doelmatige gemeente blijft er macro een budget over dat vervolgens weer over de gemeenten moet worden verdeeld. Naar het oordeel van de Raad levert deze benadering geen nieuw verdeelmodel op, hooguit een beter inzicht voor individuele gemeenten in de mogelijkheden hun bijstandslasten te beperken.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Gedeeltelijk financieren houdt in dat gemeenten een bepaald percentage van de bijstandslasten kunnen declareren en het overige deel uit de algemene middelen moesten bijpassen. Een declaratiestelsel is niet alleen arbeidsintensief en kostbaar, met een gedeeltelijke financiering wordt het verdeelprobleem doorgeschoven naar het gemeentefonds. Bij de verdeling van het gemeentefonds zal immers rekening worden gehouden met de onvermijdelijke uitgaven die voortvloeien uit het eigen aandeel. Gedeeltelijk financieren is een halfslachtige oplossing. Het is in de optiek van de Raad dan ook veel logischer te kiezen om de alle bijstandslasten via het gemeentefonds te verdelen

Het apart schatten van P en Q vergt geen andere onderzoeksmethode. Het is aan de onderzoekers in de tweede fase om te bezien of het apart schatten van P en Q leidt tot een betere verklaring van de bijstandslasten per gemeente. De Raad stelt voor deze optie niet apart te onderzoeken.

Ondersteunende maatregelen

De Raad waarschuwt tegen het van bovenaf organiseren en institutionaliseren van allerlei instrumenten zoals benchmarks, visitaties en een kennisinstituut ter ondersteuning van gemeenten bij een activerende uitvoering van de bijstand en een zoveel duurzaam mogelijke beperking van de uitgaven aan uitkeringen. Deze werken bureaucratisering in de hand en dat is contraproductief. Ze staan bovendien op gespannen voet met de beleids- en uitvoeringsvrijheid van de Wwb.

De Raad acht alles wat bijdraagt aan een open en constructieve communicatie over de omvang van het macrobudget en de werking van het verdeelmodel zinvol. Dit draagt bij aan het wederzijds vertrouwen tussen Rijk en gemeenten.

2.

Aanleiding

Voor de bekostiging van inkomensvoorzieningen (uitkeringen) op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) ontvangen gemeenten een budget vanuit het zogenaamde inkomensdeel. Directe aanleiding voor dit rapport is de al langer bestaande onvrede over de verdeling van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand. Er bestaat wel brede waardering voor het bestuurlijke arrangement van de huidige WWB. Ook bestaat er twijfel of de verdeling van het budget voor het inkomensdeel recht doet aan de prestaties van gemeenten. Dat wil zeggen dat, tekorten bij gemeenten niet het gevolg zijn van ondoelmatig en ineffectief beleid en uitvoering van die gemeenten, net zo min als overschotten kunnen worden toegeschreven aan

effectieve en doelmatige uitvoering van het bijstandsbeleid in die gemeente. Het beeld ontstaat dat overschotten of tekorten meer op toeval zijn gebaseerd dan op de werkelijke prestaties van die gemeenten. Gemeenten lopen daardoor financiële risico's die het gevolg zijn van een verkeerde verdeling.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

3. **Bestuurlijke context**

De verdeling van de bijstandsbudgetten is meer dan een verdeeltechnisch vraagstuk. Voor een goed oordeel over de betekenis van de bijstandslasten voor gemeenten is het van belang de bestuurlijke context waarbinnen de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bijstand te duiden.

Uitvoering van de bijstand

De gemeenten voeren de bijstand uit. De kennis van de lokale en regionale arbeidsmarkt alsmede de beperkte afstand tot uitkeringsgerechtigden zijn belangrijke voorwaarden voor een doelmatige uitvoering. Het beperken van de instroom, het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik en het bevorderen van de uitstroom zijn gebaat bij een decentrale uitvoering van de bijstand.

Gemeenten voeren de bijstand in medebewind uit. Het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van voldoende budget. Voor de uitvoering van de bijstand ontvangen de gemeenten een budget van het Rijk. Dit budget wordt verdeeld op basis van een objectief geschatte behoefte aan middelen voor de kosten die gemeenten maken voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Door niet de werkelijke uitgaven voor de bijstand te bekostigen worden gemeenten geprikkeld tot een doelmatige uitvoering. De hoogte van de bijstandsuitkeringen is wettelijk vastgelegd en in die zin is de beleidsvrijheid beperkt. De gemeenten kunnen wel door een innovatieve aanpak, een actieve benadering van bijstandsgerechtigden en werkgevers, een gerichte inzet van het re-integratiebudget, een slimmere bedrijfsvoering en dergelijke het beroep op de bijstand verminderen.

Ruim 300.000 inwoners ontvangen op dit moment een bijstandsuitkering. Het gemeentelijke budget voor de uitvoering bedraagt ruim 4,3 mld euro. De totale gemeentelijke kosten voor de uitvoering van de bijstandsverlening en inkomensvoorziening² belopen 5,5 mld euro. Dit op een totaal van de gemeentelijke uitgaven van ruim 53 mld euro. Het budget voor het inkomensdeel van de Wwb is met die 4,3 mld euro na de algemene uitkering (17 mld euro) de grootste uitkering aan gemeenten. Daarmee is het belang van zowel de omvang als de verdeling van de Wwb voor de gemeentelijke financiën duidelijk.

De afgelopen jaren hebben gemeenten veel geld moeten toelagen op de uitvoering van de bijstandsverlening. Het door het Rijk beschikbare budget bleef als gevolg

² CBS, Statline.

van de afspraken in het bestuursakkoord over het verminderen van de bijstandslasten door de economische crisis achter bij de mogelijke geachte vermindering van de bijstandslasten. Naast het feit dat het landelijke beschikbare budget niet voldoende was, zijn tekorten het gevolg van een ondoelmatige uitvoering door gemeenten of van een niet adequate verdeling van het bijstandsbudget over de gemeenten.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

4.

Beoordelingscriteria

In het rapport wordt veel aandacht besteed aan de beoordelingscriteria. Dit om helderheid te krijgen wat onder de verschillende criteria wordt verstaan. Dit leidt tot een herdefiniëring van de beoordelingscriteria. De Raad meent dat er een onderscheid moet worden gemaakt in de aard van de beoordelingscriteria. Het gaat enerzijds om een bestuurlijke afweging/beoordeling en anderzijds om een meer technische/methodologische oordeel. Voor een deel lopen ze in elkaar over en zijn ze ook niet geheel volgtijdelijk te hanteren, maar dit onderscheid is wel van belang voor de analyse. Bij dit alles speelt ook de praktische uitvoerbaarheid een rol.

4.1 Bestuurlijke criteria

Bij de verdeling van het bijstandsbudget over de gemeenten zijn twee principes in het geding: maximale prikkelwerking en maximale rechtvaardigheid. Beide principes sluiten elkaar in theorie niet uit maar staan wel in een spanningsvolle verhouding tot elkaar.

Prikkelwerking

De kern van het bestuurlijk arrangement is dat gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de betaling van de bijstandsuitkeringen en dat ze beleidsvrijheid hebben bij de re-integratie. De verdeelsystematiek dient de gemeenten maximaal aan te zetten tot op een activerende uitvoering van de bijstand en een zoveel duurzaam mogelijke beperking van de uitgaven aan uitkeringen in het kader van die wet. Als uitgangspunt voor de bekostiging van de gemeentelijke bijstandsuitgaven is geformuleerd dat gemeenten een prikkel moeten hebben om de bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt van de prikkelwerking. Prikkelwerking veronderstelt beleids- en uitvoeringsvrijheid. De prikkelwerking zit vooral in het beperken van de instroom, het bestrijden fraude en oneigenlijk gebruik en het bevorderen van de uitstroom. Gemeenten hebben op dat vlak de afgelopen jaren flinke vorderingen gemaakt. Dat laat onverlet dat nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. Dit verschilt per gemeente.

De prikkelwerking gaat in eerste aanleg vooral uit van de budgettering. Het feit dat gemeenten tekorten in eerste aanleg uit eigen middelen moeten bijpassen en

overschotten vrij mogen besteden, stimuleert gemeenten tot een doelmatige afweging.

Het beroep op de bijstand is door gemeenten voor een deel niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Een deel van de mensen in de bijstand zal, alle inspanningen van de gemeente en gunstige economische ontwikkelingen ten spijt, slechts tegen hele hoge kosten in een reguliere baan terechtkomen. Het beperken van het beroep op de bijstand is voor een belangrijk deel ook afhankelijk van de rechten en de plichten van de bijstandontvanger en het instrumentarium dat gemeenten hebben om daar uitvoering aan te geven. Het is bij de prikkelwerking ook van belang te kijken naar niet-financiële prikkels (organisatie, communicatie, benchmarks en dergelijke). Het belang van de verdeling voor de prikkelwerking is dat effectief beleid wordt beloond.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Rechtvaardigheid

Naast de prikkelwerking moet de verdeling van het budget vanuit rechtvaardigheidsoogpunt aansluiten op de onvermijdbare uitgaven van een gemeente voor de uitvoering van de bijstand. Dat wil zeggen de kostenoriëntatie. Een goede kostenbenadering van de verdeling houdt logischerwijs in dat tekorten die gemeenten bij de uitvoering van de bijstand ondervinden, louter het gevolg kunnen zijn van een ondoelmatige uitvoering van de bijstand door de gemeente. Immers, een juiste verdeling komt tegemoet aan de onvermijdbare uitgaven, dus wat gemeenten meer uitgeven is of eigen beleid, of is te wijten aan ondoelmatigheid. Van deze omstandigheid is de prikkelwerking een automatisch gevolg.

Afweging tussen prikkelwerking en rechtvaardigheid

Bij de Wwb is door de wetgever zeer sterk de nadruk gelegd op de prikkelwerking. Deze nadruk op de prikkelwerking is verklaarbaar omdat gemeenten voor de introductie van de Wet werk en bijstand in 2004 slechts in geringe mate werden gestimuleerd te investeren in een doelmatige en effectieve uitvoering van de bijstand. De kosten voor beperken van de instroom, het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik en het bevorderen van de uitstroom wogen nauwelijks op tegen de baten in de vorm van lagere bijstandslasten. Tot 2001 konden gemeenten immers 90% van de bijstandsuitkeringen bij de rijksoverheid declareren. In 2002 en 2003 gold nog altijd een declaratiepercentage van 75%. Daarmee was er al wel een iets grotere financiële prikkel gecreëerd. Met de Wet werk en bijstand werden gemeenten echter volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Gemeenten hebben daarmee een direct belang bij een doelmatige uitvoering van de bijstand.

De rechtvaardiging van de prikkel is daar in gelegen dat gemeenten die door een effectief beleid er in slagen het beroep op de bijstand te beperken, daar voordeel van ondervinden. De expliciete veronderstelling is immers dat uitgaven van de gemeenten die boven het beschikbare budget uitgaan, het gevolg zijn van

ondoelmatige uitvoering van de bijstand. Gemeentelijke tekorten op het bijstandsbudget zouden niet het gevolg mogen zijn van een onjuiste verdeling. En overschotten zouden louter het gevolg moeten zijn van een doelmatige uitvoering. Gemeenten die, doordat de verdeling niet optimaal werkt, meer budget ontvangen dan strikt genomen voor een doelmatige uitvoering van de bijstand noodzakelijk is, zullen een beperkte prikkel ondervinden tot het verder optimaliseren van de uitvoering van de bijstand. Dit ondermijnt de beoogde prikkelwerking en draagt niet bij aan het beperken van de overheidsuitgaven voor de bijstand. Dit kan dan ook niet de bedoeling zijn. Indien de verdeling onvoldoende aansluit bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten, ondermijnt het de prikkelwerking.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Doordat geen enkel objectief verdeelmodel in staat is de kosten exact te benaderen, vindt er altijd een zekere uitruil tussen een rechtvaardige verdeling en prikkelwerking plaats. Door zeer sterk de nadruk te leggen op de prikkelwerking dreigen echter de financiële risico's van de onjuiste verdeling te worden afgewenteld op de gemeenten. Met het gevaar dat daarmee het draagvlak voor de verdeling wordt aangetast. De prikkelwerking wordt beperkt door de risico's die gemeenten kunnen dragen. De prikkelwerking moet daarom bestuurlijk worden afgewogen tegen risico's die gemeenten mogen lopen. Daarbij dient bedacht te worden dat binnen de Nederlandse verhoudingen gemeenten slechts beperkte mogelijkheden hebben om tekorten op te vangen. De bufferfunctie van het eigen belastinggebied is beperkt. Vervolgens is de vraag op welke wijze de draagkracht van gemeenten wordt bepaald. In de huidige situatie wordt het maximaal te dragen risico uitgedrukt in een percentage van het WWB-budget. De Raad beveelt aan om de draagkracht van de gemeente uit te drukken in een percentage van de algemene middelen, dit omdat gemeenten de tekorten immers uit eigen middelen moeten bijpassen.

4.2 Praktische criteria

Bij de praktische criteria gaat het om:

- *Voorspelbaarheid*: de gemeente moet zo goed mogelijk in staat gesteld worden te anticiperen op de uitkomsten van het model.
- *Uitlegbaarheid*: aan gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen.
- *Financiële beheersbaarheid*: de financiële risico's voor gemeenten moeten beheersbaar zijn. Dat betekent dat financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering.

Bij de praktische uitvoerbaarheid dient het ook te gaan over de kosten van het draaiende houden van het systeem. Binnen het huidige verdeelsysteem gaat veel tijd, energie en kosten zitten in het aanvragen en beoordelen van de incidentele en aanvullende uitkeringen (IAU/MAU). De meeste gemeenten die een IAU of MAU

aanvragen voelen zich genoodzaakt externe expertise in te huren. Ook op rijksniveau is er een grote bureaucratische inspanning nodig voor het onderzoeken en beoordelen van deze aanvragen. Dit staat haaks op het streven naar een compacte en doelmatige overheid.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

4.3 Methodologische criteria

Bij de methodologische beoordeling heeft met name betrekking op de gehanteerde onderzoeksmethode en de resultaten daarvan. Het gaat er dan om of de gehanteerde onderzoeksmethode (wetenschappelijk) verantwoord is. Dat wil zeggen dat de variabelen en de relaties in het model logisch en verklaarbaar zijn, de modelschattingen reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar zijn, de gebruikte data betrouwbaar zijn en het model (in technische zin) stabiel is.

5.

Het huidige verdeelmodel

Kern van het huidige model is dat de bijstandsuitgaven van de gemeenten worden geschat via een regressiemethodiek. Daarbij gelden de bijstandsuitgaven in t-2 als de te verklaren uitgaven. Dit in de veronderstelling dat dit de beste benadering is van de relatieve behoefte van de gemeente in jaar t. Het huidige verdeelmodel voor de bijstand slaagt er maar voor een beperkte groep van gemeenten in de kosten op basis van objectieve verdeelkenmerken te benaderen.

Er zijn daarom tal van instrumenten ontwikkeld die de omvang van extreme herverdeeleffecten moeten dempen en die in specifieke gevallen ervoor zorgen dat gemeenten grote incidentele of niet te verklaren tekorten gedeeltelijke compenseren. Het gaat om de volgende instrumenten.

- De ex ante aftopping: er geldt een verschil van maximaal 7,5% tussen het objectief bepaalde aandeel en het historisch bepaalde aandeel.
- Kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) ontvangen het budget volledig op basis van het historisch aandeel. Middelgrote gemeenten (25.000-40.000) ontvangen het budget deels op basis van het historisch aandeel en deels op basis van het objectief verdeelmodel.
- Bij incidentele tekorten van 10% in enig jaar kunnen gemeenten een incidentele aanvullende uitkering (IAU) aanvragen.
- Bij tekorten als gevolg van een verdeelstoornis in het objectief verdeelmodel kunnen gemeenten een meerjarige aanvullende uitkering (MAU) aanvragen.

Alles bij elkaar betekent dit dat uiteindelijk slechts voor zeer kleine groep van gemeenten het objectieve verdeelmodel volledig werkzaam is. In 2012 is voor bijna 60% van de gemeenten waarvoor het objectief verdeelmodel van toepassing is, sprake van ex ante aftopping. Rekening houdend met het feit dat voor ruim 200 gemeenten de uitkering is gebaseerd op hun historisch budgetaandeel en voor nog

eens een kleine 100 gemeenten gedeeltelijk, betekent dat, dat in tegenstelling tot wat wordt beoogd voor de meeste gemeenten, het beschikbare bijstandsbudget niet wordt bepaald door objectieve norm maar door de historische uitgaven. Naar het oordeel van de Raad is de meerwaarde van de huidige objectieve verdeling ten opzichte van een op historische aandelen gebaseerde verdeling beperkt. De conclusie is dat de prikkelwerking gebaseerd is op de budgettering maar dat gelet op het grote historische aandeel in de verdeling, het verdeelstelsel zelf nauwelijks bijdraagt aan de gewenste prikkelwerking.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Het huidige objectieve verdeelmodel is gebaseerd op een verdeling waarbij de relatie tussen de verklarende factoren en de bijstandsuitgaven wordt geschat op basis van een lineaire regressietechniek. De huidige methodiek is feitelijk gericht op het minimaliseren van de herverdeeleffecten (multiple regressieanalyse.) De budgetten worden zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de werkelijke uitgaven, terwijl het juist de bedoeling zou moeten zijn om het budget onafhankelijk vast te stellen op basis van de werkelijke uitgaven. Het gaat uit van het 'statistisch gemiddelde' als norm. De prikkel bestaat er uit dat gemeenten die beter dan gemiddeld presteren, een voordeel hebben en gemeenten die slechter dan gemiddeld presteren, een nadeel ondervinden. Het statische gemiddelde wordt beïnvloed door de zwaardere bijstandslast van de grotere gemeenten. Daardoor treedt er mogelijk een vertekening van structuurkenmerken op die samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering van de bijstand. De feitelijke werking van het huidige objectieve verdeelmodel is door tal van dempers en vangnetten beperkt. In het rapport worden tal van waardevolle suggesties gedaan om de verklaringskracht van het huidige verdeelmodel te verbeteren.

Er kunnen dan ook vraagtekens worden geplaatst of de huidige verdeling doet wat het zou moeten doen, namelijk gemeenten belonen die een effectief bijstandsbeleid uitvoeren. Er lijkt geen eenduidige relatie tussen de richting van het herverdeeleffect en de gemeentelijke output. Het beleid van gemeenten met een negatief herverdeeleffect lijkt gemiddeld genomen niet slechter te zijn dan dat van gemeenten met een positief herverdeeleffect. De Raad heeft zich in verschillende adviezen kritisch uitgelaten over de werking van het model. De Raad had sterke twijfels of de overschotten en de tekorten op het verdeelmodel wel de prestaties van de gemeenten op juiste wijze weergaven. Ook vond de Raad het model niet inzichtelijk. De verschillende kunstgrepen die nodig zijn om het model te laten functioneren, tonen volgens de Raad dat de objectieve werking van het model beperkt is. Een groot aantal gemeenten valt buiten de bandbreedte van de 7,5% die geldt voor de ex ante aftopping. Modellen die macrogezien even goed scoorden in termen van verklaringskracht, kenden voor individuele gemeenten grote verschillen in uitkomsten. Daarbij lieten de schattingen van jaar op jaar steeds andere parameters en gewichten zien. De verwachting dat de herverdeeleffecten steeds beperkter zouden worden bleef ook uit.

Een van de mogelijke oorzaken van de gebrekkige werking/verklaring van het huidige verdeelmodel is dat door de gehanteerde regressiemethode de verdeling zich richt op het uitgavenniveau van de gemeenten met de zwaarste bijstandslast, namelijk de G3. De Raad doet daarom de suggestie om het model ook te schatten zonder de G3 of te beperken tot andere groep van gemeenten. Op deze wijze kan mogelijk inzicht worden verkregen in specifieke factoren die van invloed zijn op het beroep op de bijstand en/of verschillen in de uitvoering en het beleid van gemeenten. Laatstgenoemde verschillen zouden niet in de verdeling moeten worden gehonoreerd.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Een andere beperking is dat er geen rekening wordt gehouden met verschillen in doelmatigheid. Op dit moment wordt in de schatting van het objectief verdeelmodel geen rekening gehouden met beleid en uitvoering (de beïnvloedbare factoren). Het gevolg is dat gemeenten die doelmatig beleid hebben gevoerd daarvoor worden gestraft met een lagere uitkering. Dit beperkt de prikkelwerking en de kostenoriëntatie. De Raad dringt er op aan om bij de doorontwikkeling van het huidige verdeelmodel te pogen eerst alle relevante beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare relaties in beeld te brengen. En op die manier te werken naar een model dat gebaseerd is op kosten in plaats van uitgaven.

Groot onderhoud

De Raad onderschrijft het belang en de noodzaak van groot onderhoud aan het huidige verdeelmodel. In het rapport worden verschillende suggesties gedaan die de verklarende kracht van het verdeelmodel zouden kunnen verbeteren. De Raad hecht veel waarde aan de inhoudelijke verbeteringen van het verdeelmodel die ertoe bijdragen dat meer gemeenten rechtstreeks onder de werking van het objectieve verdeelmodel vallen.

De mogelijke verbeteringen in verklarende variabelen zijn geclusterd, het arbeidsmarktblok, stabiliteit en plausibiliteit, objectief budgetteren van kleinere gemeenten en dempers en vangnetten.

Arbeidsmarkt

De huidige COROP-gebieden zijn geen goede referentie voor de relevante regionale arbeidsmarkt van een gemeente. In het rapport wordt voorgesteld de gegevens die op COROP-gebied beschikbaar zijn, per gemeente te wegen op basis van het aantal werkzame personen uit die gemeente in het betreffende COROP. Dezelfde exercitie zou kunnen worden uitgevoerd op het niveau van de Regionale Platforms Arbeidsmarkt.

De Raad is van oordeel dat beide varianten een betere inhoudelijke onderbouwing bieden voor de werkelijke invloed van de regionale arbeidsmarkt op de bijstand. Met de invloed van de regionale arbeidsmarkt op de bijstand kan wellicht het beste rekening worden gehouden door de werkgelegenheid in een straal van bijvoorbeeld

20 kilometer rond de gemeente in het verdeelmodel op te nemen. De Raad geeft in overweging een dergelijke maatstaf te ontwikkelen.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Een ander voorstel is om eerst het macrobudget inkomensdeel te verdelen naar de regio's en vervolgens naar de afzonderlijke gemeenten. Onder de aanname dat de verschillen tussen regio's niet verklaard worden door beleid en uitvoering, zou het budget op historische gronden verdeeld kunnen worden naar de regio's en vervolgens met een objectieve verdeling naar de gemeenten binnen de regio. Dit lijkt op een verschuiving van het verdeelprobleem. Regio's zijn moeilijk af te bakenen. Elke regio-indeling leidt voor nadeelgemeenten tot discussie. Deze optie acht de Raad niet zinvol.

Stabiliteit en plausibiliteit

In sommige gevallen is de steekproef van het CBS beperkt. Dat kan leiden tot grote verschillen in de data van jaar tot jaar, die niet corresponderen met de werkelijke verschillen. Onderzocht moet worden waar deze problemen zich voordoen en op welke wijze die opgelost kunnen worden.

Kleinere gemeenten (deels) objectief budgetteren

Kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) ontvangen het budget volledig op basis van het historisch aandeel. Middelgrote gemeenten (25.000-40.000) ontvangen het budget deels op basis van het historisch aandeel en deels op basis van het objectief verdeelmodel. Het overgrote deel van de bijstandontvangers (c.a.80%) woont in gemeenten boven de 40.000 inwoners waar het objectieve verdeelmodel voor van toepassing is. Nog eens 10 % van de bijstandontvangers woont in een gemeente tussen de 25.000 en 40.000 inwoners. Maar van de 415 gemeenten ontvangen ruim 200 gemeenten hun budget op een historisch budgetaandeel en nog eens een kleine 100 gemeenten gedeeltelijk. De prikkelwerking voor gemeenten die hun aandeel (deels) ontvangen op basis het historisch budgetaandeel is beperkt. Het blijkt echter moeilijk te zijn om het budget voor kleinere en middelgrote gemeenten volledig te verdelen op basis van een objectief verdeelmodel.

De Raad stelt vast dat kleinere en middelgrote gemeente voor de uitvoering van de bijstand in veel gevallen samenwerken. De Raad geeft in overweging te onderzoeken of het mogelijk is om bij de objectieve verdeling uit te gaan van het samenwerkingsverband als verdeleenheid. Zo wordt beter aangesloten bij de onvermijdbare kosten. Ook kunnen zo meer gemeenten onder de werking van het objectieve verdeelmodel worden gebracht. Voor gemeenten die op basis van hun historisch aandeel worden bekostigd zou een grotere vertraging dan de huidige twee jaar kunnen worden ingebouwd. De gemeenten ondervinden dan langer het voordeel van doelmatig beleid, maar ook langer nadeel van een ondoelmatig beleid. Dit vergroot de prikkelwerking.

Dempers en vangnetten

Binnen het denkkader van het huidige verdeelmodel geldt dat het opnemen van de historische uitgaven en het aftoppen van financieel risico leidt tot een verminderde financiële prikkel. Door de ex ante aftopping wordt echter indirect al wel een historische component in de verdeling gebracht. Immers, het verschil tussen het te verklaren (historische) budget en de uitkomsten van het verdeelmodel wordt beperkt tot 7,5%. Daardoor wijkt het toegekende objectieve budgetaandeel nooit meer dan 7,5% af van het historisch aandeel. *De ex-ante aftopping doet daarmee afbreuk aan de objectieve werking van het verdeelmodel, het maakt de verdeling ondoorzichtig. Feitelijk zijn de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel slechts voor een zeer beperkte groep relevant. De ex-ante aftopping voedt het bestuurlijk wantrouwen tegen de objectieve verdeling.*

IAU en MAU

Indien het tekort achteraf gezien groter is dan 10%, heeft het college de mogelijkheid een verzoek voor een Incidenteel Aanvullende Uitkering (IAU) in te dienen bij de toetsingscommissie. Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners krijgen bij een tekort van 10%, onder voorwaarde dat de uitvoering rechtmatig is, de IAU zonder meer toegekend. De voorwaarden zijn strenger naarmate de gemeente groter is. Voor de groep gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zijn geen eisen gesteld aan de kwaliteit van het beleid en de uitvoering (m.u.v. de rechtmatigheid).

Binnen de bestaande systematiek acht de Raad het wenselijk de Incidentele en de Meerjarige aanvullende uitkering te integreren tot een (accenten toevoegen op een) regeling. Ook aan de gemeenten onder de 10.000 inwoners zouden aanvullende kwaliteitseisen gesteld kunnen worden bij de toekenning van een aanvullende uitkering. Het ligt ook voor de hand om de toekenning van een aanvullende uitkering niet te baseren op een uitvoeringsjaar maar daarin meerdere jaren te betrekken. Gemeenten moeten immers binnen bepaalde marges in staat worden geacht schommelingen in de bijstandsuitgaven van jaar op jaar zelf te kunnen opvangen. Voor wat betreft de draagkracht van gemeenten om een tekort op te vangen, ligt het voor de hand dit uit te drukken in een percentage van de algemene middelen. Tekorten moeten immers uit de algemene middelen inclusief de belastingcapaciteit worden opgevangen. De hoogte van het risicopercentage is vooral een politiek-bestuurlijke afweging over wat verantwoord is. Daarbij is het beperken van het beroep op het vangnet van ondergeschikt belang. Dit zijn allemaal zinvolle suggesties, maar het zijn geen wezenlijke verbeteringen van het verdeelmodel als zodanig. Ze ondervangen niet de wezenlijke bezwaren dat het verdeelmodel onvoldoende lijkt aan te sluiten op de prestaties van de gemeenten. De voorgestelde aanpassingen zijn onafhankelijk van het gekozen verdeelmodel. Ze dragen vooral bij aan de bestuurlijke aanvaardbaarheid van een verdeelmodel.

6.

Alternatieve verdeelmogelijkheden

In het rapport worden ook verschillende alternatieve verdeelmogelijkheden gepresenteerd. Het is de bedoeling twee of drie kansrijke alternatieve varianten voor het huidige verdeelmodel nader uit te werken, alvorens tot een keuze te komen voor een nieuw verdeelmodel.

Het is daarbij van belang een onderscheid te maken in de onderzoeksmethode en de vormgeving van de bekostiging. Bij de onderzoeksmethode gaat het om de analysetechniek waarmee de factoren die de onvermijdelijke bijstandsuitgaven verklaren, worden opgespoord. In de meest zuivere vorm gaat het dan om de multiple regressieanalyse van het huidige verdeelmodel, de multiniveauanalyse en de verschillenanalyse. Andere in het rapport genoemde alternatieven betreffen een andere benadering van het verdeelvraagstuk. Bij de vormgeving van de bekostiging ligt het accent op de bestuurlijke weging of de prikkelwerking voldoende is geborgd. Bij de onderzoeksmethode gaat het om de vraag of het primair om de methodologische criteria, in hoeverre de gekozen methode leidt tot een (wetenschappelijk) verantwoord model.

6.1 Multiniveauanalyse (MNA)

Voor het maken van een verdeelmodel heeft deze methodiek duidelijk een aantal voordelen ten opzichte van de huidige regressiemethodiek. Bij de toepassing van multiniveauanalyse worden de factoren die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven op de verschillende niveaus waarop ze werkzaam zijn onderzocht. Eerst wordt in beeld gebracht welke factoren van invloed (kunnen) zijn op de totale bijstandsuitgaven van een gemeente. Er kan op individueel, gezins-, buurt-, wijk- en gemeenteniveau worden gezocht naar verklarende kenmerken voor het beroep op de bijstand. Bij de multiniveauanalyse kan rekening worden gehouden met verschillen in beleid en uitvoering. Het is aannemelijk dat bepaald beleid, bijvoorbeeld de mate waarin gecontroleerd wordt op fraude, binnen de hele gemeente gelijk is en de verschillen dus niet het gevolg kunnen zijn van uitvoering. Op deze wijze kan mogelijk het 'gemeente-effect' uit de waargenomen cijfers worden gefilterd. Nadat er een theoretisch model is uitgewerkt, worden de relaties via speciale multiniveauanalyse technieken geschat.

De Raad onderschrijft de positieve verwachtingen ten aanzien van de multiniveauanalyse. Wel wijst de Raad er op dat de benodigde en beschikbare data mogelijk een knelpunt kunnen vormen.. De Raad acht het zinvol deze methode in de tweede fase nader uit te werken.

6.2 De verschillenanalyse

Bij de verschillenanalyse worden de uitgaven van gemeenten eerst vergelijkbaar gemaakt door ze te uniformeren. De geschoonde uitgaven worden vervolgens

uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Vervolgens wordt gezocht naar objectieve, niet-beïnvloedbare factoren die deze verschillen in uitgaven per inwoner kunnen verklaren. Door steeds te zoeken naar mogelijke objectieve verklarende factoren voor groepen van gemeenten met de grootste verschillen, wordt het verdeelmodel ontwikkeld. Op deze wijze kunnen uitgavenverschillen die worden veroorzaakt door een verschil in doelmatigheid van de uitvoering worden opgespoord. Met een verschillenanalyse kan worden ingezoomd op groepen van gemeenten met een afwijkend uitgavenpatroon zodat een beter zicht wordt gekregen op welke factoren de onvermijdelijke uitgaven voor de bijstand bepalen.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

De Raad erkent dat de beperkte transparantie van de onderzoeksmethode vraagtekens kan oproepen. Het gaat er om dat de afwegingen die tijdens de verschillende fases van het onderzoek worden gemaakt, eenduidig worden verantwoord. De kritiek op de transparantie kan wellicht deels worden ondervangen door in de verslaggeving meer aandacht te vragen voor de verantwoording van de gemaakte keuzes. Het opnemen van het aantal bijstandontvangers als verdeelkenmerk kan op voorhand in de onderzoeksopdracht worden uitgesloten. Het is niet logisch deze op te nemen omdat juist de omvang van de bijstand verklaard dient te worden. Overigens merkt de Raad op dat ook in de huidige verdeling via dempers en vangnetten het historisch aandeel van de bijstandontvangers de uitkomst van de verdeling in belangrijke mate bepaalt.

Door de verschillende stappen in een verschillenanalyse te doorlopen wordt een beter inzicht gekregen in de kosten. Door in de onderzoeksfase juist steeds verantwoording af te leggen of verschillen verklaard kunnen worden door objectieve factoren, kan een beter inzicht worden gekregen in de verschillen in uitgaven die het gevolg zijn van verschillen in uitvoering. Voor zover die verschillen het gevolg zijn van de uitvoering moeten ze niet in de verdeling worden gehonoreerd. Van belang is ook dat de verschillenanalyse het mogelijk maakt in te zoomen op voor groepen van gemeenten kenmerkende factoren. De uiteindelijke verdeling is gebaseerd op een vooraf geformuleerd bestuurlijk oordeel over de te honoreren uitgaven, zijnde de kosten. In de huidige systematiek komt deze vraag pas expliciet aan de orde als een gemeente een beroep doet op de Meerjarig Aanvullende Uitkering. De ervaring leert dat de meerwaarde van de verschillenanalyse vooral is dat deze een bestuurlijk herkenbaar beeld oplevert voor de verdeling. Op grond van praktische overwegingen geeft de Raad daarom in overweging als alternatief ook via een verschillenanalyse te betrekken in de tweede fase van het onderzoek.

6.3 Het trendmodel

Het trendmodel gaat uit van een bepaald basisjaar waarop een correctie wordt toegepast op basis van een geobjectiveerde voorspelling van de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Het budgetaandeel is dus het uitgavenniveau uit het basisjaar gecorrigeerd voor de verwachte mutatie. Op basis van objectieve factoren zoals de conjuncturele ontwikkeling van kansen op de arbeidsmarkt, structuur van de arbeidsmarkt, samenstelling van het bestand, etc. wordt een inschatting gemaakt van de verwachte mutatie. Daarbij wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de specifieke omstandigheden en mogelijkheden van elke gemeente. De correctie weerspiegelt dus eigenlijk het verbeterpotentieel van die betreffende gemeente voor dat jaar. Hierdoor zien gemeenten duidelijk wat er van hen 'verwacht' wordt qua mutatie. Dit stimuleert de prikkelwerking. De plausibiliteit van de uitkomsten wordt beter 'traceerbaar' voor gemeenten (wat het gericht sturen op beleid kan bevorderen).

De kern van deze benadering is dat het de historische component inpast door uit te gaan van een bepaald basisjaar. In plaats van het hele budget objectief te berekenen beperkt het zich tot de verwachte mutatie. In feite is de voorspelde ontwikkeling niets anders dan het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitkering conform een objectief verdeelmodel zoals dat nu al bestaat. Dat laatste geeft immers aan wat mogelijk zou moeten zijn. Als het basisjaar maar ver genoeg weg is leidt dat feitelijk tot het bestaande stelsel. Naar de overtuiging van de Raad gaat het niet om een andere analyse maar om een andere presentatie van het verdeelvraagstuk. Om de ontwikkeling te schatten zal gebruik moeten worden gemaakt van een onderzoeksmethode. De verklaring van het benodigde budget wordt gezocht in de verwachte ontwikkeling en deze wordt geschat door in de analyse meerdere jaren te betrekken. Dat kan door bijvoorbeeld een multiniveauanalyse zijn of de verschillenanalyse of de huidige regressieanalyse mede te baseren op een meerjarige ontwikkeling. De mogelijke ontwikkeling is gelijk aan wat bij de Wwb het herverdeeleeffect wordt genoemd.

De kern is dat bij het zoeken naar objectieve factoren ter verklaring van het benodigde bijstandsbudget wordt uitgegaan van een basisjaar en de ontwikkeling sindsdien. De Raad is van oordeel dat de gedachte achter het trendmodel tegemoet komt aan de wens het historisch aandeel in de verdeling te incorporeren. In feite wordt het ex ante vangnet in het verdeelsysteem geïntegreerd maar dit leidt niet tot principieel andere uitkomsten. Het analyseren van de ontwikkeling kan met een multiniveauanalyse, een verschillenanalyse of een regressieanalyse.

6.4 Bonus-malus

Door heel expliciet een bonus of een malus aan geleverde prestaties te verbinden zou de prikkelwerking kunnen worden versterkt. Er kunnen allerlei prestaties worden afgesproken, zoals de hoogte van de instroom, de uitstroom, de uitstroom

naar werk, de uitstroom van bepaalde doelgroepen etc. Een belangrijk verschil met de huidige systematiek is dat de omvang van het budget afhankelijk wordt gemaakt van de geleverde prestaties.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Het voordeel van de bonus-malussystematiek is dat het gaat om vooraf geëxpliciteerde prestaties. Het formuleren van specifieke prestaties per gemeente vergt een enorme inspanning die ondoelmatigheid in de hand werkt. Dit zou betekenen dat gemeenten met het Rijk zouden moeten onderhandelen op welke prestaties zij afgerekend willen worden. De Raad is van oordeel dat gemeenten zelf moeten formuleren hoe en op welke wijze zij de bijstandsafhankelijkheid willen beperken. De financiële prikkel in de budgettering van het inkomensdeel is gericht op zo laag mogelijke bijstandsuitgaven. Gemeenten die minder uitgeven dan gebudgetteerd hebben een financieel voordeel(bonus). Gemeenten die meer uitgeven een nadeel(malus).

6.5 Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn

Bij de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn gaat het om de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde (in het onderzoek in fase 2 te bepalen) set objectieve factoren. Op basis daarvan kan het gemeentelijk aandeel in het beschikbare budget worden bepaald. Het huidige objectief verdeelmodel is gebaseerd op het statische gemiddelde als norm. De gedachte achter het huidige verdeelmodel is dat als je boven het statistisch gemiddelde zit, dan doe je het goed. Zit je er onder, dan doe je het slecht. Bij een verdeling op de doelmatigheidslijn wordt niet gezocht naar het statistisch gemiddelde, maar wordt gezocht naar de best presterende gemeente. Voor alle gemeenten wordt bepaald wat de minimale bijstandsuitgaven zouden zijn, gegeven hun niet beïnvloedbare omstandigheden. Dit betekent dat alleen gemeenten die behoren tot de best presterende gemeenten geld over houden, alle overige gemeenten hebben een tekort. Indien gemeenten worden gebudgetteerd op het laagst mogelijke niveau van bijstandsuitgaven houdt het Rijk, ten opzichte van de huidige situatie waarin het budget gelijk is aan de verwachte werkelijke uitgaven, geld over. De vraag is vervolgens wat met dat overschot wordt gedaan. Gedeeltelijk zal dat nodig zijn om het gat te dichten bij gemeenten waarbij het tekort uitstijgt boven een aanvaardbaar niveau. Als een deel wordt uitgekeerd naar rato van de laagst mogelijke uitgaven ontstaat een model vergelijkbaar met het huidige verdeelmodel.

Als uitgangspunt voor een verdeelmodel dat beoogt gemeenten maximaal te prikkelen spreekt deze benadering de Raad aan. Net als in de huidige systematiek zal gezocht moeten worden naar factoren en gewichten die de best passende vergelijking opleveren voor de laagst mogelijke uitgaven. Het is echter uitgesloten dat de verdeling precies aansluit bij de best presterende gemeente. Dit levert ruis op. Het volgende verdeelvraagstuk doemt op, omdat het geld dat overblijft op basis van de beste presterende gemeente(n) ook moet worden verdeeld. Naar het oordeel van de Raad levert deze benadering geen nieuw verdeelmodel op, hooguit

een beter inzicht voor individuele gemeenten in de mogelijkheden hun bijstandslasten te beperken.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

6.6 Gedeeltelijk financieren

Per bijstandsgerechtigde kan er een bedrag worden gedeclareerd. Het bedrag is lager dan de te betalen uitkering. Op die manier heeft de gemeente een financiële prikkel om zo min mogelijk bijstandsuitkeringen te verstrekken. De prikkel is groter naarmate het te declareren bedrag lager is. Het komt er op neer dat de gemeenten een deel van de bijstandslasten uit eigen middelen moet bekostigen. Alle gemeenten worden met een tekort geconfronteerd.

Afhankelijk van het percentage komt dit neer op de oude wijze van bekostiging van de bijstand waarbij de gemeenten 90% van de bijstandslasten uit de algemene middelen moesten bijpassen. Een declaratiestelsel is zeer arbeidsintensief. Met een gedeeltelijke declaratiesystematiek wordt het verdeelprobleem doorgeschoven naar het gemeentefonds. Bij de verdeling van het gemeentefonds zal immers rekening gehouden met de onvermijdelijke uitgaven die voortvloeien uit het eigen aandeel. Gedeeltelijk financieren is een halfslachtige oplossing. Het is in de optiek van de Raad dan ook veel logischer te kiezen om de gehele bijstandslasten via het gemeentefonds te verdelen.

6.7 P en Q apart schatten

Het apart schatten van de prijs (P) en de omvang (Q) van de bijstand om de bijstandslast per gemeente te verklaren vergt geen andere onderzoeksmethode. Voor een gemeente kan het bijdragen aan het inzicht in de bijstandsproblematiek maar het levert geen wezenlijk ander verdeelmodel op. Ook binnen de huidige verdeelsystematiek kan een gemeente voor zich zelf bepalen in hoeverre de prijs van de gemiddelde bijstandsgerechtigde passend is. Zowel binnen de huidige Multiregressieanalyse, multiniveaueanalyse of verschillenanalyse kan in principe de P en de Q apart worden geschat. De prijs van de bijstand wordt in belangrijke mate bepaald door de samenstelling van de bijstandspopulatie, bijvoorbeeld veel jongeren dan wel veel alleenstaande ouders met jonge kinderen.

De Raad stelt voor deze optie niet apart te onderzoeken. Het is aan de onderzoekers in de tweede fase om te bezien of het apart schatten van de P en Q leidt tot een betere verklaring van de bijstandslasten per gemeente.

Demping herverdeeleeffecten

In het rapport wordt als alternatief ook het dempen herverdeeleeffecten aangedragen. Het dragen van financieel risico in de WWB is een essentieel onderdeel van het bestuurlijk arrangement, waarbij de grotere beleidsvrijheid mogelijk was door een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de gemeenten. Een prikkelwerking veronderstelt dat er sprake is van een zeker financieel risico. De Raad acht het echter principieel onjuist het financieel risico gelijk te stellen aan de

prikkelwerking. De prikkelwerking kan zich alleen uitstrekken over dat deel van de bijstand dat door gemeenten kan worden beïnvloed. Gemeenten zijn in staat het beroep op de bijstand binnen hun gemeente te beïnvloeden maar deze mogelijkheden zijn niet onbegrensd.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

Geen enkel verdeelmodel zal in staat zijn de kosten van gemeenten exact te benaderen. De vraag is vervolgens welk risico gemeenten kunnen dragen. Binnen ordentelijke bestuurlijke verhoudingen geeft het echter geen pas het risico van een imperfect verdeelmodel af te wentelen op één van de partijen. Het gaat om een bestuurlijke weging welk risico aanvaardbaar is. Het aanpassen van het percentage met als doel het beroep op de vangnetten te verminderen acht de Raad oneigenlijk. Voorop dient het bestuurlijk oordeel te staan over het aanvaarbare risico dat een gemeente redelijkerwijs moet kunnen dragen.

Conclusie

In de optiek van de Raad worden enerzijds de verschillen tussen een aantal benaderingen uitvergroot en anderzijds zijn de verschillende alternatieven zeer ongelijksoortig. Deels gaat het om een daadwerkelijk andere benadering van het schatten van de bijstandslasten per gemeente, voor een deel gaat het om een andere wijze van bekostigen.

De Raad beveelt aan om naast de verbetering van het huidige verdeelmodel, de multiniveauanalyse nader uit te werken. Als alternatief voor het huidige verdeelmodel en naast de Multi niveau analyse geeft de Raad in overweging de verschillen analyse in de tweede fase te betrekken. Het gaat er om dat de modellen bij het benaderen van de uitgaven/kosten zich baseren op stabiele verklarende verbanden. Door de modellen mede te baseren op de meerjarige ontwikkelingen kan ook tegemoet worden gekomen aan het de gedachte achter het trendmodel. Voor het goed kunnen beoordelen van de verschillende onderzoeksmethoden is het van belang dat zoveel mogelijk hetzelfde datamateriaal wordt gebruikt en de uitkomsten op een uniforme wijze worden gepresenteerd.

7.

Ondersteunende maatregelen

Ter ondersteuning van gemeenten bij een activerende uitvoering van de bijstand en een zo duurzaam mogelijk beperking van de uitgaven aan uitkeringen wordt in het rapport aantal voorstellen gepresenteerd. Het varieert van het bevorderen van benchmarks, het stimuleren van visitaties en audits tot en met het instellen van een onafhankelijk kennisinstituut.

De Raad wijst er op dat het van bovenaf organiseren en institutionaliseren van de genoemde voorstellen contraproductief is en op gespannen voet staat met de beleids- en uitvoeringsvrijheid van de Wwb. Omdat gemeenten een financieel belang hebben bij het zo effectief en doelmatig uitvoeren van de bijstand, zullen

gemeenten vanuit zichzelf gericht zijn op verbeteren van de uitvoeringspraktijk door te leren van andere gemeenten. De belangrijkste voorwaarde tot succes is niet het organiseren van een bovenaf opgelegd aanbod, maar het inspelen op de vraag die vanuit de gemeenten zelf komt. De meerwaarde en de bruikbaarheid van de verschillende instrumenten zal zichzelf moeten bewijzen. Het Rijk moet daarom niet zelf actief informatie gaan verzamelen, benchmarks opzetten en dergelijke. De bijdrage van het Rijk dient zich te beperken tot het beschikbaar stellen van de kennis en informatie waarover het Rijk uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wwb reeds beschikt.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

In het rapport wordt verder een aantal suggesties gedaan om het draagvlak onder het verdeelmodel bij gemeenten te vergroten. Het gaat daarbij om het vergroten van betrokkenheid van gemeenten bij de verdeling, de vaststelling van het macro-budget, het ontwikkelen van een ramings- en analysetool op internet, het vergroten van de toegankelijkheid en het zo begrijpelijk mogelijk toelichten van de budgetberekeningen en dergelijke. De verantwoordelijkheid voor de omvang van het macro beschikbare budget en de verdeling ligt bij het Rijk, maar het is van belang dat gemeenten inzicht hebben waarop het Rijk beslissingen baseert. De Raad acht alles wat bijdraagt een open en constructieve communicatie over de werking van het verdeelmodel zinvol. Dit draagt bij aan het interbestuurlijk vertrouwen.

8.

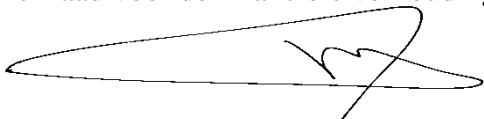
Tot slot

De beoordeling van de verdeling van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand vindt plaats binnen het bestaande raamwerk van een specifieke uitkering. In veel opzichten is de huidige bekostiging van het inkomensdeel van de WWB vergelijkbaar met die van de algemene uitkering. Overschotten zijn vrij besteedbaar en tekorten moeten in eerste aanleg (tot -10%) uit de eigen middelen worden bijgelegd. Doordat de bekostiging van de bijstand plaatsvindt via een specifieke uitkering leidt, dit ertoe dat de afweging voor de uitgaven voor de bijstandsverlening in eerste aanleg plaats vindt op basis van het beschikbare budget voor de bijstand. Gemeenten met een tekort op het bijstandsbudget ervaren een grotere druk om de bijstandsuitgaven terug te brengen dan gemeenten met een overschot. De huidige prikkel werkt dus asymmetrisch. De specifieke uitkering belemmert daarmee de prikkelwerking. De prikkelwerking wordt versterkt op het moment dat de gemeente de beschikbare middelen voor de uitvoering van de bijstand integraal zou moeten afwegen tegenover andere doeleinden en niet, zoals in de huidige situatie, alleen in het geval van een tekort. Dit houdt in dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de raming van de benodigde bijstandsuitgaven. Daarmee wordt bevorderd dat binnen de gemeentelijke organisatie de benodigde middelen voor de bijstand moet worden onderbouwd. Voor een maximale prikkelwerking op de uitvoering van de bijstand is bekostiging

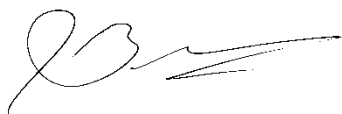
via de algemene uitkering feitelijk de meest aangewezen bekostigingswijze. Het ligt in de optiek van de Raad dan ook in de rede de bekostiging van de bijstand over te hevelen naar het gemeentefonds. De omvang van de beschikbare middelen voor de bijstand zou daarbij gecorrigeerd moeten worden voor de conjuncturele ontwikkelingen. Dat houdt in dat de huidige groeivoet voor de algemene uitkering ook de verwachte ontwikkelingen op de bijstand moet worden meewegen. Dit betekent niet dat het verdeelvraagstuk van tafel is. Ook binnen deze bekostigingswijze moeten de kosten van de bijstand op een rechtvaardige wijze worden verdeeld.

Datum
27 september 2012
Kenmerk
2012-0000550561

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris